



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2016, tom 41, s. 121–133

<http://dx.doi.org/10.7163/SOW.41.8>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptg.pan.pl

INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl



TRÓJSEKTOROWOŚĆ PODEJŚCIA LEADER W ZAŁOŻENIACH I W PRAKTYCE WDRAŻANIA W OKRESIE PROGRAMOWANIA 2007–2013 NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

TRI-SECTOR PARTNERSHIP IN LEADER APPROACH IN THEORY AND PRACTICE IN 2007–2013 PROGRAMMING PERIOD – AN EXAMPLE OF THE ŚLĄSKIE VOIVODESHIP IN POLAND

Małgorzata SURMACZ¹ • Witold MAGRYŚ²

¹Uniwersytet Jagielloński

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej

ul. Gronostajowa 7, 30–387 Kraków

²Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Katedra Gospodarki Przestrzennej

ul. Bogucicka 14, 40–287 Katowice

Śląski Związek Gmin i Powiatów

ul. Kościuszki 43/5, 40–048 Katowice

malgorzata.surmacz@gmail.com • wmagrys@gmail.com

Zarys treści: Celem artykułu jest ocena stopnia zaangażowania poszczególnych sektorów (w ramach partnerstwa trójsektorowego) w zakresie wnioskowania o dofinansowanie projektów w ramach wdrażania podejścia LEADER na przykładzie tzw. „małych projektów” składanych w lokalnych grupach działania (LGD) na terenie województwa śląskiego w ramach działania pn. „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Badaniem objęto 3161 projektów zgłoszonych przez wnioskodawców we wszystkich 15 lokalnych grupach działania województwa śląskiego w latach 2007–2014. Pozwoliło ono na uzyskanie trzech głównych wniosków. Po pierwsze, wydaje się, że istnieje zależność między poziomem zaangażowania poszczególnych sektorów a poziomem i potencjałem rozwojowym danego obszaru wiejskiego w ujęciu mikroregionalnym. Po drugie, we wszystkich LGD zaobserwowano względnie duże zaangażowanie sektora społecznego, co jest niewątpliwym sukcesem dotychczasowego wdrażania podejścia LEADER w województwie śląskim. Po trzecie, potwierdzono odnotowywane także w innych badaniach bardzo duże zaangażowanie sektora publicznego, które z jednej strony można oceniać jako realną barierę harmonijnego rozwoju partnerstw trójsektorowych w przyszłości, a z drugiej jako okoliczność pozytywną, która czyniła oddziaływanie podejścia LEADERa w ogóle możliwym tam, gdzie liczne bariery dostępu do wsparcia ograniczały możliwości wnioskowania przez podmioty sektora społecznego.

Słowa kluczowe: LEADER, województwo śląskie, partnerstwo trójsektorowe, podejście oddolne, małe projekty.

Wprowadzenie

Podejście LEADER¹ oparte na koncepcji rozwoju endogenicznego jest od ponad 20 lat jednym z kluczowych elementów polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (Navarro i in. 2016). Na polityczny sukces tego podejścia wpłynęły jego podstawowe cechy, które w założeniu mają odpowiadać zidentyfikowanym, fundamentalnym warunkom sprzyjającym zrównoważonemu rozwojowi: decentralizacji, zaangażowaniu lokalnych społeczności oraz przekazaniu funkcji zarządczych lokalnym podmiotom (Fałkowski 2013). Praktyczna realizacja podejścia LEADER polega na zaangażowaniu mieszkańców i innych podmiotów działających na danym obszarze wiejskim w samodzielne tworzenie, a następnie realizację tzw. lokalnych strategii rozwoju (istota „oddolności” to jedna z kluczowych cech podejścia), co może następować dzięki stymulującej dostępności funduszy unijnych.

Podejście LEADER wymaga tworzenia partnerstw najbardziej istotnych lokalnych aktorów, tj. reprezentantów sektorów: publicznego, społecznego i prywatnego (gospodarczego), którzy tworząc tzw. lokalne grupy działania (dalej: LGD) stają się kluczowym podmiotem jego wdrażania na danym obszarze. Warto podkreślić fakt, że sektorom tworzącym wyżej wspomniane partnerstwo w założeniu przypisuje się równoważny status, co wpływa na wzmocnienie podmiotowości poszczególnych partnerów i wzrost znaczenia sektora prywatnego i społecznego względem sektora publicznego (Pawłowska i in. 2013). Poszczególne sektory tworzące LGD reprezentują różne interesy i identyfikują różnicowane, w tym nierzadko odmienne wyzwania i szanse rozwojowe, dzięki czemu możliwe jest wypracowanie nowego spojrzenia, a także stymulowanie wartości dodanej w procesie tworzenia lokalnych strategii rozwoju (dalej: LSR) oraz, co najważniejsze, ich późniejszego wdrażania. Warto dodać także, że trójsektorowość podejścia LEADER ma również dodatkowe pozytywne znaczenie, pozwala bowiem w dłuższej perspektywie na tworzenie sieci wzajemnego zaufania i współpracy, które są szczególnie cenne w społeczeństwach pasywnych, o relatywnie niskim kapitale społecznym, uwarunkowanym m.in. pewnymi cechami mentalnymi, istniejącymi także obecnie, a odziedziczonymi po długich latach ustroju socjalistycznego (Chevalier i in. 2012).

Teoretyczne założenia podejścia LEADER – mające swoje odzwierciedlenie w tzw. 7 kluczowych jego cechach – przykładają znaczną wagę do oddolnego zaangażowania aktorów różnych sektorów w tworzenie i wdrażanie LSR, co wydaje się być bardzo korzystne dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich². W rzeczywistości jednak ich praktyczna realizacja napotyka na pewne bariery wynikające – jak się wydaje – m.in. z odmiennego nastawienia i różnych interesów poszczególnych partnerów, nie tylko zaangażowanych bezpośrednio w struktury LGD, ale także szerzej – tych korzystających z oferowanych przez LEADERa możliwości finansowania określonych przedsięwzięć. Wspólny cel w postaci zaktywizowania społeczności lokalnej, poprawy jej jakości życia na danym obszarze, wzmocnienia lokalnego kapitału społecznego i stymulacji bodźców dalszego wzrostu społeczno-gospodarczego – w obliczu wyraźnej dominacji lub słabości jednego z sektorów staje się celem bardziej deklaracyjnym niż rzeczywiście realizowanym. Przeprowadzone

¹ LEADER to akronim francuskich słów *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale* – Powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

² Poniekąd wiele z tych cech, w tym np. wspomniana oddolność, lokalne zarządzanie i finansowanie, partnerstwo czy innowacyjność, charakteryzuje również inne współczesne podejścia do rozwoju obszarów wiejskich typu odnowa wsi czy aktualna kontynuacja podejścia LEADER w rozszerzonej formule rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność – RLKS.

badania wskazują (np. Furmankiewicz 2013a; Maurel 2012), iż w niektórych LGD następuje dominacja partnerów reprezentujących sektor publiczny (najczęściej w najwyższym stopniu wyposażony w *know-how* związane z zarządzaniem projektami i zasoby finansowe) nad sektorami społecznym i gospodarczym, co określa się pojęciem „municipalizacji” LGD (Halamska 2011). Jednocześnie należy podkreślić, iż jednym z podstawowych założeń podejścia LEADER jest zapobieganie takiej dominacji poprzez określoną, narzuconą przepisami prawnymi strukturę organu decyzyjnego, zgodnie z którą przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych muszą stanowić co najmniej 50% członków tego organu³. Konsekwencje tego zjawiska, określanego również mianem „kolonizacji LGD przez samorządy”, mogą być wielowymiarowe. Po pierwsze, może ono wpływać na tendencyjny wybór konkretnych projektów przez reprezentantów sektora publicznego i nie tylko (o czym dalej) w organie decyzyjnym LGD⁴ (nie zawsze w pełni zgodnym z celami LSR i wskazanymi w niej kryteriami wyboru). Po drugie, zjawisko to może hamować chęć zaangażowania podmiotów z innych sektorów, a po trzecie – podporządkowywać prowadzone działania krótkoterminowym zabiegom/interesom politycznym. Osobnym zagadnieniem – nieanalizowanym szczegółowo w niniejszym artykule, ale mocno związanym z opisanym wyżej problemem wydaje się być obecność w składach organów decyzyjnych LGD osób formalnie reprezentujących sektor społeczny (rzadziej gospodarczy), ale w praktyce będących pod potencjalnym, mniejszym lub większym wpływem sektora publicznego, najczęściej z tytułu bezpośredniej lub pośredniej podległości służbowej (zatrudnienie w administracji samorządowej lub jednostkach od niej zależnych). Analizie tego zjawiska w warunkach polskich, tj. rzeczywistego udziału sektora publicznego w organach decyzyjnych LGD oraz ocenie jego skali poświęcono już kilka odrębnych opracowań (m.in. Swianiewicz i in. 2008; Halamska i in. 2010; Furmankiewicz 2013a).

W związku z powyższym, a także w związku z wyraźną potrzebą badań ilościowych stanowiących element bardziej pogłębionej oceny efektywności LEADERa (Furmankiewicz 2013b), celem niniejszego artykułu jest ocena aktywności poszczególnych sektorów w zakresie wnioskowania o dofinansowanie projektów w ramach wdrażania podejścia LEADER na przykładzie województwa śląskiego. Dla osiągnięcia celu głównego sformułowano dwa pytania badawcze:

- 1) Czy i w jakim stopniu trójsektorowość podejścia jest widoczna w strukturze wnioskodawców na przykładzie „małych projektów” w ramach działania pn. „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” PROW 2007–2013?
- 2) Z czego może wynikać przestrzenne zróżnicowanie zaangażowania poszczególnych sektorów na obszarze województwa śląskiego?

W opracowaniu przedstawiono opis obszaru badań, źródła danych i metody badania, następnie omówiono wyniki badań empirycznych, odnoszących się do zaangażowania poszczególnych sektorów w realizację LSR (ujęcie przestrzenne i podmiotowe). Artykuł kończy dyskusja wyników wraz z podsumowaniem.

³ Art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2007–2013 z dnia 7 marca 2007 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 427).

⁴ Do wyłącznej kompetencji rady decyzyjnej w LGD należy wybór projektów, które mają być realizowane w ramach lokalnej strategii rozwoju (Futymski i Kamiński 2008).

Zakres czasowy i przestrzenny oraz metody badania

Badanie przeprowadzone na potrzeby niniejszego artykułu objęło wszystkie 15 LGD funkcjonujące w latach 2009–2014 na obszarze województwa śląskiego. Na terenie badanych LGD realizujących swoje LSR zamieszkiwało w 2014 r. około 23% ludności województwa⁵. Wybrany przedział czasowy wiąże się z unijną perspektywą finansową 2007–2013 – w 2009 r. podpisano umowy z LGD dotyczące realizacji LSR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007–2013, a w 2014 r. trwały jeszcze ostatnie projekty realizowane w ramach wyżej wymienionej perspektywy.

Badanie zaangażowania poszczególnych sektorów w realizowaniu LSR polegało na analizie publikowanych list rankingowych projektów złożonych przez wnioskodawców w ramach „małych projektów” w działaniu pn. „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” w ramach PROW 2007–2013. Zdecydowano się na analizę właśnie tego zakresu ze względu na fakt, iż małe projekty stanowiły najbardziej dostępną dla potencjalnych beneficjentów spośród wszystkich czterech działań podejścia LEADER w PROW 2007–2013⁶ formę realnego wpływu na obszar LGD – o jednocześnie najszerszym rodzajowym spektrum potencjalnych projektów, mimo najmniejszej spośród wszystkich wymienionych działań skali finansowej. Należy dodać także, że zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem regulującym wdrażanie LSR⁷ beneficjentem małych projektów mogła być pełnoletnia osoba fizyczna (obywatel państwa członkowskiego UE), która mieszkała na obszarze objętym LSR lub wykonywała działalność gospodarczą na tym obszarze, a także osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (zdolność prawna przyznana ustawą), jeżeli posiadała ona siedzibę na obszarze objętym LSR lub prowadziła działalność na tym obszarze, z wyłączeniem województwa – beneficjentami małych projektów mogli być więc przedstawiciele wszystkich trzech badanych sektorów (publicznego, społecznego i prywatnego). Dlatego wydaje się, że zróżnicowanie potencjalnych wnioskodawców małych projektów może być względnie adekwatnym wskaźnikiem zaangażowania poszczególnych sektorów w działalność LGD.

Badaniem objęto łącznie 3161 wnioskodawców zgłaszających projekty w ramach małych projektów w konkursach realizowanych w latach 2007–2014, tj. od pierwszych naborów po ostatnie konkursy perspektywy finansowej 2007–2013 (trwające jeszcze w 2014 r.). Należy podkreślić, iż dla celów badania, tj. analizy zaangażowania poszczególnych sektorów w realizację LSR, korzystano zarówno z list rankingowych projektów, które zostały wybrane do dofinansowania (zdecydowana większość), jak i tych, których do dofinansowania z różnych względów nie wybrano. Przyjęto założenie, iż tylko pełna lista projektów (także tych niewybranych czy też odrzuconych na późniejszym etapie we-

⁵ Należy mieć na uwadze, że po 2014 r. nastąpiły wyraźne zmiany w zasięgu przestrzennym LGD, wynikające z przygotowań do nowej perspektywy finansowej (2014–2020). Przykładem może być rozszerzenie zasięgu przestrzennego LGD Ziemia Pszczyńska, która w pierwszych miesiącach 2015 r. przyłączyła kolejno gminy: Bojszowy, Wry, Orzesze i Bieruń. (źródło: <http://www.lgdziemiapszczynska.pl/1,o-nas,-czytaj,-strona.html>, dostęp: 22 lipca 2015 r.).

⁶ Oprócz działania „Małe projekty” w ramach PROW 2007–2013 działaniami wdrażającymi LSR były „Odnowa i rozwój wsi”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

ryfikacji formalnej) pozwoli otrzymać właściwy, tj. możliwie pełny – choć niepozbawiony ryzyka błędów – obraz zaangażowania podmiotów z poszczególnych sektorów⁸. Oprócz podziału na trzy główne sektory wyodrębniono także dodatkowe grupy wnioskodawców, co zdaniem autorów zwiększa informatywność wyników badania (tab. 1).

Tabela 1. Podział wnioskodawców zgłaszających „małe projekty” na trzy sektory

Sektor	Nazwa kategorii	Występujące typy beneficjentów
Publiczny	jednostki samorządu terytorialnego	gmina; powiat
	instytucje kulturalne	domy kultury; biblioteki; gminne ośrodki promocji, sportu etc.
	inne	powiatowy urząd pracy; zespół szkół
Społeczny	organizacje pozarządowe	stowarzyszenia; fundacje; związki
	ochotnie straże pożarne	ochotnicza straż pożarna
	kościół	parafie
	osoby fizyczne	osoba fizyczna (imię i nazwisko)
Prywatny	przedsiębiorstwa	przedsiębiorstwo (nazwa)

Źródło: opracowanie własne

Wnioskodawcy małych projektów w podejściu LEADER w województwie śląskim

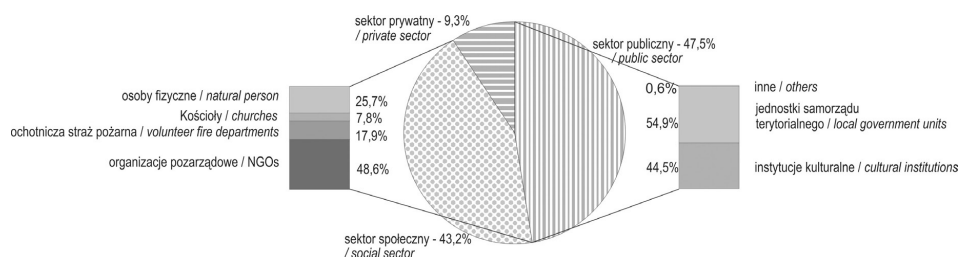
W LGD objętych badaniem operacje z zakresu małych projektów były zgłaszane przez wnioskodawców ze wszystkich trzech sektorów, choć wyraźnie widoczne jest przestrzenne zróżnicowanie poziomu ich zaangażowania, rozumianego jako aktywność w składaniu wniosków o dofinansowanie projektów (operacji). W skali wszystkich LGD województwa śląskiego sektor publiczny stanowił 47,5% wnioskodawców, a społeczny i prywatny odpowiednio: 43,2% oraz 9,3% (ryc. 1). Ta ogólna obserwacja ma istotne znaczenie, ponieważ już na wstępie prezentuje pewne wyraźne ograniczenie zaangażowania sektora prywatnego, który stanowi przecież bardzo ważne ogniwo rozwoju lokalnego⁹. Należy wspomnieć przy tym, iż atrakcyjność małych projektów dla przedsiębiorców – według opinii niektórych przedsiębiorców wyrażanych w rozmowach z pracownikami LGD – była niekiedy kwestionowana. Wpływała na nią relatywnie niewielka skala finansowa małych projektów, przy jednoczesnej dostępności innych, mniej biurokratyzowanych

⁸ Autorzy są świadomi, że wykorzystanie list rankingowych zarówno projektów wybranych, jak i niewybranych do dofinansowania wiąże się z pewnym błędem w sytuacji, gdy dany projekt – ze względu na brak otrzymania dofinansowania w pierwszym naborze – był składany w kolejnych naborach przez tego samego wnioskodawcę. W badaniu zdecydowano się na uwzględnienie takich projektów, ponieważ zjawisko takie może świadczyć o większym zaangażowaniu danego wnioskodawcy, który mimo pierwszej porażki nadal zgłasza projekt do dofinansowania.

⁹ Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pewne ograniczenia wyników przeprowadzonego badania. Na uzyskane wyniki może mieć wpływ – po pierwsze sposób zgłaszania projektów przez wnioskodawców oraz prezentacja wyników konkursów na stronach LGD. Na listach rankingowych pojawiali się bowiem wnioskodawcy określani z imienia i nazwiska – możliwe jest, że część z nich prowadzi firmy, choć we wniosku nie wypukliła tego faktu, a tym samym należy do sektora prywatnego, a nie społecznego. Na ryc. 1. widoczne jest, iż osoby fizyczne stanowią około 10% wszystkich wnioskodawców, wydaje się więc, że poziom ewentualnego błędu jest względnie niewielki. Po drugie na wyniki badania oddziałuje również specyfika tematów projektów możliwych do zgłaszania w ramach „małych projektów”. Powodować to może pewne ograniczenia liczebności podmiotów sektora prywatnego, który działa w bardzo wielu branżach, nie tylko w możliwych do sfinansowania w ramach małych projektów tj. m.in. turystyce, kulturze, zagospodarowaniu przestrzeni itp.

instrumentów wspierania małej i średniej przedsiębiorczości poza PROW 2007–2013, np. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007–2013.

Jednocześnie powyższa obserwacja pokazuje również – co można oceniać bardzo pozytywnie – że na obszarach wiejskich sektor społeczny jest bardzo aktywny i w ogólności niewiele ustępuje sektorowi publicznemu (mimo istotnej różnicy potencjałów organizacyjnych i finansowych na korzyść tego drugiego).

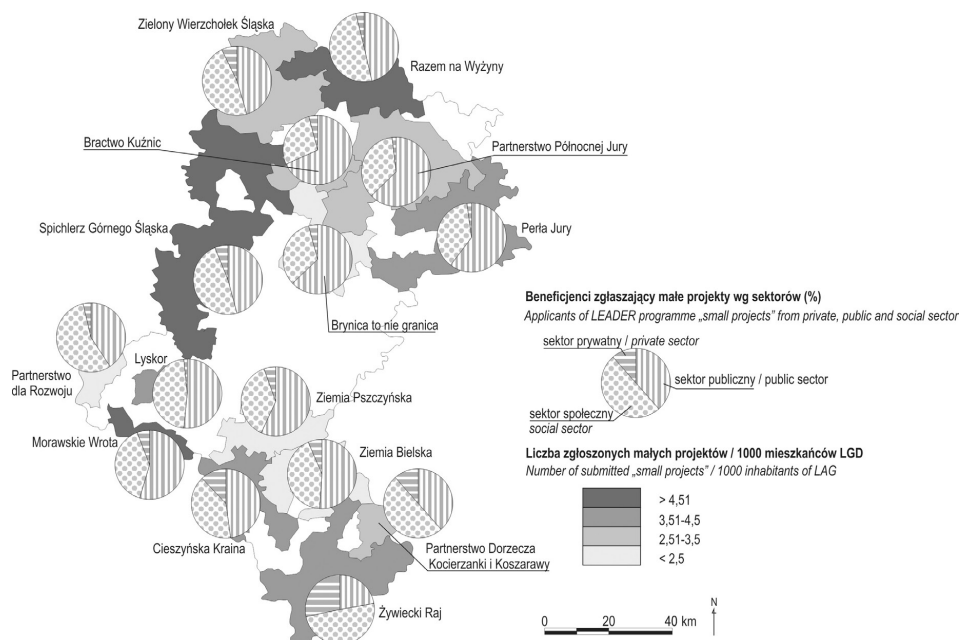


Ryc. 1. Wnioskodawcy (według poszczególnych sektorów) zgłaszający projekty w ramach działania „Małe projekty” LEADER w latach 2007–2014 w lokalnych grupach działania województwa śląskiego

Applicants of LEADER programme projects in local action groups in the Śląskie Voivodeship, Poland (2007–2014)
 Źródło/Source: opracowanie własne/author's work.

Przeprowadzone badanie pozwoliło także na wyróżnienie podgrup w ramach dwóch sektorów – kategorii podmiotów zgłaszających małe projekty. Okazało się, że podmiotami najbardziej zaangażowanymi w zgłaszanie małych projektów były jednostki samorządu terytorialnego, w tym najczęściej urzędy gmin. Znacznym zaangażowaniem wyróżniały się również publiczne instytucje kulturalne, w tym gminne domy kultury i inne jednostki o zbliżonym charakterze. W przypadku sektora społecznego najbardziej zaangażowane były organizacje pozarządowe, choć uwagę zwraca również zaangażowanie osób fizycznych (patrz przypis 9) oraz ochotniczych straży pożarnych (grupę tę wydzielono z kategorii organizacji pozarządowych dla wyróżnienia jej względnie dużej aktywności jako wnioskodawców).

Po uwzględnieniu zróżnicowań przestrzennych zaangażowania w realizację LSR za pomocą małych projektów (ryc. 2) okazuje się, że udział poszczególnych sektorów jako wnioskodawców małych projektów wyraźnie różnił się między poszczególnymi LGD, a różnice te wynosiły nieraz nawet kilkadziesiąt punktów procentowych. Największe zróżnicowanie przestrzenne dotyczy zaangażowania sektora publicznego (aż 46%) – sektor ten odgrywał największą rolę w położonej w północnej części województwa LGD Bractwo Kuźnic, natomiast najmniejszą w LGD Żywiecki Raj, najbardziej wysuniętej LGD na południe. Lokalizacja wymienionych LGD ma istotne znaczenie, ponieważ stanowi obraz pewnej prawidłowości. W LGD położonych w północnej oraz północno-wschodniej części województwa zaangażowanie sektora publicznego w ogólnej liczbie wnioskodawców było wyraźnie wyższe niż w tych LGD, które leżą w południowej lub zachodniej części województwa śląskiego (z nielicznymi wyjątkami). Należy jednak podkreślić, że LGD Żywiecki Raj, która miała najmniejszy udział wnioskodawców z sektora publicznego (zaledwie 22%) stanowiła również pewien wyjątek – w pozostałych LGD sektor publiczny był wnioskodawcą małych projektów zwykle w ponad 40%.



Ryc. 2. Wnioskodawcy (wg sektorów) zgłaszający projekty w ramach działania małe projekty LEADER w latach 2007–2014 oraz liczba zgłoszonych małych projektów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w poszczególnych LGD województwa śląskiego
Tri-sector applicants who submitted LEADER projects (called “small projects”) in 2007–2014 and number of submitted projects per 1,000 inhabitants of local action groups, Śląskie Voivodeship in Poland
Źródło/Source: opracowanie własne/author's work.

Pewna prawidłowość jest widoczna również w przypadku sektora prywatnego, którego zaangażowanie – jak się wydaje – było ujemnie skorelowane z poziomem zaangażowania sektora publicznego. W zdecydowanej większości LGD o znaczącym udziale sektora publicznego, poziom zaangażowania sektora prywatnego był wyraźnie niższy niż średnia – zwykle wynosił maksymalnie do kilku procent. Jednocześnie najwyższy poziom zaangażowania sektora prywatnego zaobserwowano w LGD Żywiecki Raj, gdzie – jak wspomniano – występowało najniższe zaangażowanie sektora publicznego. Warto zaznaczyć także, że zróżnicowanie LGD województwa śląskiego pod względem udziału sektora prywatnego w LGD w analizowanym okresie wynosiło prawie 27%. Wiąże się to prawdopodobnie z geograficznymi uwarunkowaniami rozwoju – atrakcyjnością przyrodniczą-krajobrazową, którą wykorzystują przedsiębiorstwa turystyczne, zgłaszając projekty nawiązujące do turystycznego potencjału rozwoju danego obszaru wiejskiego. Niewątpliwie również można zaobserwować większą aktywność sektora prywatnego na obszarach o relatywnie dużym odsetku podmiotów gospodarczych pozarolniczych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych, tj. wspomniana LGD Żywiecki Raj, Cieszyńska Kraina oraz Partnerstwo Dorzecza Kocierzanki i Koszarawy (por. Rosner i Stanny 2014, s. 66). Jednocześnie można przypuszczać, że wysoki poziom zaangażowania sektora publicznego przy wyraźnie ograniczonym zaangażowaniu sektora prywatnego w niektórych LGD (zwłaszcza północno-wschodniej części województwa) jest przynajmniej częściowo efektem historycznych różnicowań

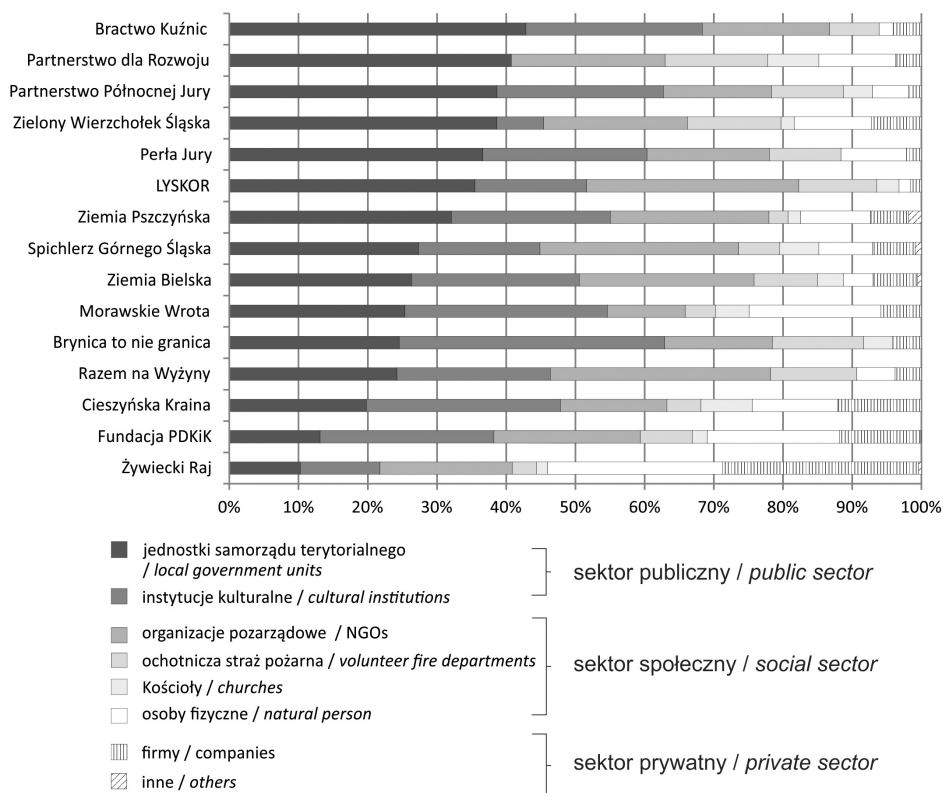
uwarunkowań rozwoju, w tym także – być może – pewnych trudno identyfikowalnych czynników mających genezę jeszcze w czasach rozbiorów¹⁰. Co interesujące, zarówno północny wschód województwa, jak i jego południowa wiejska część (czyli obszary obejmujące zarówno LGD z wyraźną dominacją sektora publicznego oraz dużym udziałem wnioskodawców sektora prywatnego), były zaliczane na początku XXI wieku do obszarów problemowych, opisywanych jako obszary „strukturalnie słabego rolnictwa i depresji gospodarczej” (*Plan Zagospodarowania...* 2004).

Jeśli chodzi o sektor społeczny, to w większości LGD stanowił on bardzo aktywnego wnioskodawcę małych projektów – w 9 LGD udział sektora społecznego wśród wnioskodawców przekraczał 40% (największy 55% wystąpił w LGD Partnerstwo dla Rozwoju). Są jednak i takie LGD gdzie zaangażowanie sektora społecznego było wyraźnie niższe (choć nadal względnie wysokie) – dotyczy to szczególnie LGD położonych w północno-wschodniej części województwa (w których, jak wspomniano, najaktywniejszym sektorem jest sektor publiczny). Warto wspomnieć, iż w świetle przeprowadzonych analiz obszary te w znaczącej części zaliczają się do terenów, na których liczba organizacji pozarządowych przypadająca na 10 000 ludności jest relatywnie wysoka (zob. Rosner i Stanny 2014, s. 171). Interesującymi przykładami są: LGD Partnerstwo Północnej Jury na północy i LGD Ziemia Pszczyńska na południu, które według wyżej przytoczonego badania zostały zaliczone do obszarów o bardzo wysokiej aktywności społecznej, w których odnotowano jedno z najwyższych udziałów wnioskodawców z sektora publicznego przy jednoczesnym mniejszym zaangażowaniu instytucji III sektora.

W przestrzeni województwa śląskiego różnicują się także kategorie wnioskodawców wyróżnione wewnątrz głównych sektorów (ryc. 3). Uwagę zwracają różnice udziałów kategorii podmiotów ogólnie charakteryzowanych jako sektor publiczny, tj. urzędów gmin i różnego typu jednostek kulturalnych finansowanych przez gminy. Udział urzędów gmin wśród beneficjentów zgłaszających projekty w 7 na 15 LGD przekraczał 30%, a w dwóch z nich nawet 40%. Jednocześnie aż w 10 z 15 LGD zaobserwowano znaczne zaangażowanie instytucji gminnych – przekraczało tam ono 20% wnioskodawców małych projektów. W 5 przypadkach udział instytucji kulturalnych jako wnioskodawców projektów przekraczał udział urzędów gmin. Wydaje się, że przy ogólnej dominacji sektora publicznego wysoki udział „miękkiej” kategorii wnioskodawców publicznych (rozumianej jako nie-urzędy gmin) jest zjawiskiem pozytywnym, które pozwala na różnicowanie perspektyw rozwoju LGD, a tym samym i aktywne angażowanie się w różnego rodzaju projekty.

W przypadku poszczególnych kategorii wnioskodawców ogólnie charakteryzowanych jako sektor społeczny, interesującą obserwacją jest fakt, że we wszystkich LGD poszczególne kategorie mają względnie zbliżone udziały (z pewnymi pojedynczymi wyjątkami). Największy udział w sektorze społecznym mają organizacje pozarządowe (z wyłączeniem ochotniczych straży pożarnych), natomiast na drugim miejscu znajdują się ochotnicze straże pożarne oraz często także osoby fizyczne. Największy udział osób fizycznych wśród wnioskodawców obserwowany był w LGD Żywiecki Raj. Kościoły (parafie) jako wnioskodawcy małych projektów pojawiają się raczej rzadko – ich udział w najlepszym wypadku (LGD Partnerstwo dla Rozwoju) nie przekraczał 8%.

¹⁰ W tym kontekście interesująca może wydawać się analiza rysunku I.5, s. 19 opracowania *Monitoring Rozwoju obszarów wiejskich* (Rosner K., Stanny M., 2014, za: Stanny M., 2013, *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 172) prezentującego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego polskich gmin z naniesionymi poglądowymi granicami rozbiorów.



Ryc. 3. Kategorie wnioskodawców w ramach trzech sektorów zgłaszających projekty w latach 2007–2014 w działaniu małe projekty w LGD województwa śląskiego

Categories of tri-sector applicants who submitted LEADER projects (called "small projects") in 2007–2014
 Źródło/Source: opracowanie własne/author's work.

Analiza zaangażowania trzech sektorów w zgłaszanie małych projektów powinna zostać uzupełniona także o refleksję na temat liczebności zgłaszanych projektów (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców) w powiązaniu z rodzajami wnioskodawców. Wydaje się jednak, że brak jest wyrazistej prawidłowości, pozwalającej wnioskować o efektywności zaangażowania poszczególnych sektorów. Przykładowo w LGD, gdzie występują wyraźnie niższe wartości obliczanego wskaźnika (Brynica to nie granica, Ziemia Pszczyńska, Ziemia Bielska), nie da się powiązać tego faktu z udziałem poszczególnych sektorów jako wnioskodawców małych projektów. Ewentualnym wyjaśnieniem mogłyby być natomiast uwarunkowania zewnętrzne, w tym np. zachodzące procesy suburbanizacyjne, być może w powiązaniu z brakiem wiedzy części mieszkańców o możliwościach korzystania z podejścia LEADER.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badanie poziomu zaangażowania trzech sektorów w realizację podejścia LEADER w województwie śląskim na przykładzie małych projektów pozwala na wyprowadzenie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, wydaje się, że istnieje zależność pomiędzy poziomem zaangażowania poszczególnych sektorów a poziomem i potencjałem rozwojowym danego obszaru wiejskiego. Zależność ta jest szczególnie widoczna w przypadku sektora publicznego, stanowiącego wyraźnie wyższy udział wnioskodawców na obszarach o większych problemach gospodarczych i niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, tzn. przede wszystkim w LGD północno-wschodniej części województwa, identyfikowanej w wielu badaniach i literaturze przedmiotu jako tereny problemowe o mniejszej zamożności i mniejszej spójności społeczności lokalnych, a także gorszym dostępem do podstawowych usług publicznych (*Plan Zagospodarowania...* 2004; Rosner i Stanny 2014; Heffner i Gibas 2014). Równolegle – w przypadku słabości gospodarczej danego obszaru – mniejsza jest aktywność sektora prywatnego jako wnioskodawców projektów. Sektor ten, jak się wydaje, jest bardziej aktywny na obszarach, które ze względu na swoje położenie są najbardziej atrakcyjne turystycznie, a dzięki temu posiadają istotny (i względnie łatwy do uruchomienia) potencjał rozwojowy (chodzi szczególnie o LGD południowej, górzyskiej części województwa).

Po drugie, w prawie wszystkich LGD występuje duże zaangażowanie sektora społecznego, co jest niewątpliwym sukcesem dotychczasowego wdrażania podejścia LEADER w województwie śląskim. W przypadku LGD, w których ten sektor wydaje się być niedoreprezentowany, warto rozważyć poszerzenie informacji o możliwościach związanych z LEADERem wśród działających organizacji pozarządowych, czemu sprzyjać będą tzw. plany komunikacyjne wdrażane w kolejnych LSR perspektywy finansowej 2014–2020. Korzystne mogłyby się również okazać wszelkiego rodzaju instrumenty wsparcia sektora obywatelskiego przez samorządy lokalne, np. lokalne fundusze pożyczkowe umożliwiające pozyskanie tzw. wkładu własnego do projektów.

Po trzecie, ogólny obraz względnie silnie zaangażowanego sektora publicznego również można oceniać co najmniej dwójako. Wydaje się, że korzystniej ocenić można zaangażowanie instytucji kulturalnych i innych jednostek gminnych niż samych urzędów gmin, które dość często – jak wskazują inne badania – wykorzystywały środki LEADERa do realizacji i tak finansowanych dotychczas przedsięwzięć lub jako narzędzie pozyskiwania funduszy, bez poszukiwania źródeł rozwoju endogenne (Gąsior-Niemiec i Kołomycew 2013). Z drugiej strony w sytuacji licznych barier dostępu do środków LEADERa dla organizacji obywatelskich (zasada refundacji wymuszająca posiadanie znaczącego wkładu finansowego, długi okres oceny wniosków, skomplikowane procedury) nierzadko to właśnie urzędy gmin lub podległe im jednostki składały wnioski dotyczące małych projektów w imieniu społeczności lokalnych (por. Kamiński 2011; Furmankiewicz 2013b), czyniąc oddziaływanie LEADERa w ogóle możliwym na danym obszarze. Niewątpliwie interesującym rozwiązaniem byłoby ponowienie badania w kolejnej perspektywie 2014–2020 i obserwacja zmian zarówno w składzie LGD, jak i w charakterystykach wnioskodawców projektów – z uwzględnieniem ewentualnych zmian w zakresie formalno-prawnych, a także finansowych uwarunkowań dostępu do dofinansowania projektów. W tym kontekście można postawić pytanie: czy trójsektorowe podejście będzie się rozwijało w sposób harmonijny, czy też ulegnie jeszcze bardziej sektorowi publicznemu?

Wreszcie tak znaczący udział wnioskodawców z sektora publicznego mógłby skłaniać do postawienia fundamentalnego pytania związanego z rzeczywistą oddolnością podejścia LEADER w perspektywie 2007–2013. Cecha ta nie dotyczy jednak tylko i wyłącznie materialnych efektów tego podejścia w sensie oddolności „właścicieli” dofinansowanych projektów pochodzących spoza sektora publicznego, ale przede wszystkim istoty całego procesu planowania rozwoju, możliwie szeroko i aktywnie włączającego mieszkańców i przedsiębiorców, w którym władze lokalne nie narzucają wyłącznie swoich rozwiązań, starając się być równoprawnym, a czasem nawet wyłącznie wspierającym uczestnikiem trójsektorowego dialogu. Dotychczasowe badania sugerują (m.in. Furmankiewicz 2013b), że bariery szerszego uczestnictwa sektora społecznego i prywatnego w LGD mają złożony charakter i wiążą się zarówno z uwarunkowaniami biurokratycznymi (złożone procedury i wymogi finansowe), kulturowymi (bierność, brak wiedzy), czasem także politycznymi, czyli celowymi działaniami władz lub innych grup interesu, dążącymi do uzyskania kontroli nad dostępnymi środkami finansowymi. W związku z tym wskazane jest zwiększenie dostępności działań realizowanych przez LGD dla szerszej grupy podmiotów reprezentujących wszystkie sektory przy jednoczesnym ograniczaniu wpływu wspomnianych uwarunkowań sprzyjających nadmiernej dominacji sektora publicznego. Wydaje się, że wyżej wymienione problemy dotyczące dominacji sektora publicznego w okresie 2007–2013 zostały w pewnej części dostrzeżone przez ustawodawcę w kontekście legislacji dotyczące podejścia LEADER w perspektywie 2014–2020 (która istotnie ogranicza możliwości aplikowania o dofinansowanie przez instytucje sektora publicznego). Przygotowane rozwiązania mają za zadanie wyraźnie ukierunkować podejście LEADER w stronę rozwoju przedsiębiorczości, przy ciągle dużym nacisku na wzmacnianie lokalnego kapitału społecznego. Oba te cele mogą okazać się jednak niezwykle trudne w realizacji bez wsparcia lokalnych samorządów czy też ich aktywnego udziału w partnerstwie trójsektorowym – dlatego tak istotny jest ciągły, szeroki dialog na temat ich bardzo ważnej, ale jak się wydaje, nie zawsze dobrze uświadomionej roli we wdrażaniu podejścia LEADER.

Literatura

- Chevalier P., Dedeire M., Kovacs D., Pola P.**, 2012, *The implementation of the Leader programme in Central Europe: between a local development approach and political instrumentalisation*, Discussion Papers, Institute of Regional Studies Research Centre For Economic And Regional Studies Hungarian Academy of Sciences, 89, s. 5–31.
- Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A.**, 2013, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: EKONOMIA, 6 (1), s. 51–74.
- Fałkowski J.**, 2013, *Political accountability and governance in rural areas: Some evidence from the Pilot Programme LEADER+ in Poland*, Journal of Rural Studies, 32, s. 70–79.
- Furmankiewicz M.**, 2013a, *Współrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, Studia Regionalne i Lokalne, 1 (1), s. 71–89.
- Furmankiewicz M.**, 2013b, *Pomiędzy wykluczeniem, niewiedzą a zaangażowaniem. lokalne grupy działania w ocenie organizacji pozarządowych*, Acta Universitatis Lodzinensis, Folia Sociologica, 44, s. 159–171.

- Futymski A., Kamiński R.**, 2008, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4 LEADER. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Halamska M., Michalska S., Śpiewak R.**, 2010, *LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu*, Wieś i Rolnictwo, 4 (149), s. 104–119.
- Halamska M.**, 2011, *Sceny rozwoju lokalnego w Polsce: Dekoracje i aktorzy*, Wieś i Rolnictwo, 4 (153), s. 103–120.
- Heffner K., Gibas P.**, 2014, *Delimitacja przestrzenna obszarów wiejskich w województwie śląskim*, raport niepublikowany, Instytut Śląski, Opole.
- Kamiński R.**, 2011, *Partnerstwa w programie LEADER: Czy można stwierdzić, że LEADER nie buduje kapitału społecznego na polskiej wsi?*, Polityka Społeczna, Numer specjalny: Aktywizacja społeczna a rozwój społeczności: zasoby, kompetencje, partnerstwo, s. 21–37.
- Maurel M.C.**, 2012, *The role of local elected officials in the making of LEADER LocalAction Groups in the Czech Republic*, Wieś i Rolnictwo, 3 (156), s. 47–65.
- Navarro F.A., Woods M., Cejudo E.**, 2016, *The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia*, Sociologia Ruralis, 56, 2, s. 270–288.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A.**, 2013, *Funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych w opinii ich członków. Przykład lokalnych grup działania województwa podkarpackiego*, Polityka i Społeczeństwo, 2 (11), s. 71–87.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego*, 2004, Marszałek Województwa Śląskiego, Katowice.
- Rosner A., Stanny M.** 2014, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I., Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 r.*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 z dnia 8 lipca 2008 r.* (Dz.U. Nr 138, poz. 868 z późniejszymi zmianami).
- Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A.**, 2008, *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2007–2013 z dnia 7 marca 2007 r.* (Dz.U. Nr 64, poz. 427).

Źródła internetowe [dostęp: wrzesień 2015–luty 2016 r.]

www.bractwokuznic.pl
www.lgd-brynica.pl
<http://cieszynskakraina.pl>
www.partnerstwo.beskid.org.pl
www.lyskor.pl
www.morawskie-wrota.pl
www.grupadzialania.pl
www.jura-ppj.pl

www.perlajury.pl
www.razemnawyzyny.pl
spichlerz.org.pl
www.lgd-klobuck.pl
www.ziemiabielska.pl/
www.lgdziemiapszczynska.pl
[http://www.lgdziemiapszczynska.pl/1,o-nas, czytaj, strona.html,](http://www.lgdziemiapszczynska.pl/1,o-nas,czytaj,strona.html)
www.leader-zywiec.pl

Summary

The main goal of the article was to evaluate the level of the individual sector involvement in tri-sector partnership in submitting LEADER programme projects (called “small projects”). The research was conducted in 15 Local Action Groups of the Śląskie Voivodeship, Poland; 3161 “small projects” submitted in 2009-2014 were analysed. The research has shown that:

- 1) It seems that there is a considerable connection between the involvement level of each sector (social, private and public) in submitting LEADER projects and the development potential of each rural area in micro-regional context.
- 2) The involvement level of social sector is quite high in every local action group, which can be regarded as a relative success of LEADER approach implementation in the Śląskie Voivodeship in Poland.
- 3) The fact identified in other research that public sector is a major applicant in LEADER projects was confirmed. It could be considered as a real constraint in harmonic development of tri-sector partnerships in the future, but on the other hand it could be also a positive phenomenon, which enables LEADER implementation in these rural areas, where many obstacles limit access to LEADER funds by representation of the other sectors.

These conclusions show that there is a great need of better promotion of LEADER approach especially among social and private sector. Moreover, it seems that LEADER requires a wide debate on its functions, real effects, and the role of public sector in LEADER programme implementation. It is particularly important in the current EU financial framework 2014-2020 in Poland as new regulations restrict the accessibility of LEADER funds for public sector.

